

Macht, mensen en machines

Wat houdt rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd in en hoe kan die worden bevorderd? Niet alleen leidinggevend en juristen zijn verantwoordelijk voor het rechtsstatelijk gehalte van een organisatie, in toenemende mate wordt deze van computers afhankelijk. Systeembeheerders en ICT-bedrijven zijn de toekomstige bewakers van de rechtsstaat.

Bij woningcorporaties zijn het verhuurmedewerkers die aanlopen tegen het probleem van medemenselijkheid, te strakke regels, vriendjespolitiek en de gevolgen daarvan voor woningzoekenden. Veel van wat zij tegenkomen, kan probleemloos naar andere *street-level* organisaties worden verplaatst. Of zij wel of niet tot de overheid behoren, is van ondergeschikt belang; deze organisaties bieden een noodzakelijk goed, terwijl de klant er weinig tegenover kan stellen. Hij heeft niets te eisen, omdat de organisatie vaak een feitelijk monopolie heeft.¹ Daarom is de rechtsstaategedachte opgekomen: de machthebber moet zichzelf aan banden leggen om willekeur tegen te gaan. Vervolgens is hieruit een juridisch bouwwerk ontstaan: de grondwet, de Awb en rechtsbeginselen. Daarmee wordt de rechtsstaat een 'rustig bezit'.² Toch worden in de diverse geledingen van de rechtsstaat – wetgeving, rechtspraak en bestuur – regels en beginselen soms met voeten getreden.

Rechtsstatelijkheid is mensenwerk

Rechtsstatelijkheid hangt niet alleen van geldende regels af, maar ook van degenen die ermee werken. Daarom is rechtsstatelijkheid een organisatiedeugd. Het begrip deugd komt uit de ethiek en duidt op een positieve karaktertrek. In de organisatie-ethiek wordt vaak over verantwoordelijkheid gesproken. Waaruit deze concreet bestaat, is niet duidelijk. Soms wordt er gezegd dat als organisaties zich maar aan de wet houden, zij al verantwoordelijk genoeg zijn: *if it's legal, it's ethical*.² Verantwoordelijkheid wordt daardoor erg plat, want het gaat om meer dan dat.

Door rechtsstatelijkheid als deugd te beschouwen kunnen we het bredere begrip van verantwoordelijkheid inhoud geven. Daarbij is rechtsstatelijkheid van organisaties geen optelsom van wetten, maar een voortdurende uitdaging, een evenwichtskunst, het balanceren tussen bureaucratische waarden en responsiviteit, die beide tot hun recht moeten komen. Bureaucratische waarden (legaliteit, rechtsgelijkheid) richten zich tegen willekeur *pur sang*. Deze vorm van willekeur is particularisme, subjectiviteit en nepotisme.

Responsiviteit richt zich tegen bureaucratische willekeur: het dichte woud van regels en instituten die samen de moderne rechtsstaat vormen. Ook al is de mondigheid van de burger toegenomen, er worden tegelijkertijd hogere eisen aan hem gesteld. Alleen de *professional* weet nog moeiteloos de weg in dit woud, dat in de afgelopen decennia door automatisering nog ondoordringbaarder is geworden.

Computerprogramma's zorgen ervoor dat willekeur *pur sang* wordt uitgebannen, niet de mens maar de machine bepaalt wie waar recht op heeft. Terecht spreken BOVENS en ZOURIDIS van een sys-

Door rechtsstatelijkheid als deugd te beschouwen kunnen we het bredere begrip van verantwoordelijkheid inhoud geven

tem *level-bureaucratie*, waarbij de discretie van *screen level*-medewerkers grotendeels in programmatuur is ingekapseld.⁴ Responsiviteit betekent dat de organisatie zich open moet stellen voor de klant, zijn verhaal moet horen, bezien of er een oplossing voor zijn probleem kan worden gevonden. *Regels zijn regels is niet genoeg*, luidt ook de titel van het laatste jaarverslag van de Nationale ombudsman; het gaat immers om mensen.⁵ Bovendien zal er altijd sprake zijn van ruimte tussen regels. Met discretionaire bevoegdheid kan een uitvoerende medewerker verantwoordelijk of willekeurig omgaan. Ook al worden regels nageleefd, dan nog kan dat op zodanig gebeuren dat het doel van de regels (een rechtvaardige woonruimteverdeling) juist niet wordt bereikt.

Rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd wil zeggen dat er bij elk contact met de klant zowel bureaucratisch correct als responsief wordt gehandeld. Dat is moeilijk, voor wetgevers, rechters en bestuurders, maar vooral voor *street level*-medewerkers, die voortdurend met de klant worden geconfronteerd. Soms heeft de klant een inleefbaar ver-

[1] C. Raat, *Mensen met macht, rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd voor maatschappelijke organisaties*, Den Haag: Boom 2007.

[2] M. Oosting, *De Last van het recht*, in: J.W.M. Engels e.a. (red.) *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1989, p. 172.

[3] L. Sharp Paine, *Managing for Organizational Integrity*, *Harvard Business Review*, maart-april 1994, p. 146.

[4] M.A.P. Bovens & S. Zouridis, *Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie, over ict, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat*, in: *NJB*, januari 2002, p. 68.

[5] *Jaarverslag Nationale ombudsman*, 2006.

haal, soms ook is hij een zeurpiet. Toch heeft iedereen evenveel recht op een goede behandeling. Dat dit niet altijd gebeurt, is bekend. Sommige organisaties scoren echter beter op rechtsstatelijkheid dan andere. Dat ligt zelden aan regels, maar eerder aan andere factoren: de hoeveelheid beschikbare middelen, de werkdruk, de organisatiecultuur en de attitude van de medewerkers, de rechtsstatelijkheid die tussen de oren zit.

Ontsporende organisaties

Wil rechtsstatelijkheid van organisaties meer zijn dan gemakzuchtige regeltoepassing of het calculeren van de kans dat de rechter de organisatie terugfluit, dan moet vooral naar cultuur en attitude worden gekeken. De leiding van de organisatie is hiervoor grotendeels verantwoordelijk, te beginnen bij de voorbeeldfunctie. Als medewerkers zien

en omgangsvormen. De leiding mag verwachten dat medewerkers zich loyaal gedragen. Ook machtsmisbruik of fraude moet aan de kaak worden gesteld. Een goede organisatie heeft hiervoor een procedure. Die werkt echter niet als degene die over een misstand moet oordelen, zelf niet integer is. Als de organisatie gesloten is, is de kans groot dat een melding als een boemerang bij degene die te goeder trouw een misstand heeft gemeld, terugkeert.

Machines met macht

Kwesties van behoren waren lange tijd het domein van juristen. Zij hadden een sterke positie in de organisatie. Hun positie is deels door financiële specialisten overgenomen. Zij brachten het inzicht mee dat het beter is te voorkomen dan te genezen: kwaliteitszorg werd in veel organisaties ingevoerd, ook op juridisch vlak. Dit gaf een herleving van de positie van de jurist, nu als *controller*. Er werden protocollen opgesteld die het medewerkers gemakkelijker maakten om hun werk te doen en waarmee rechtszaken werden voorkomen. Op die manier werd de jurist tot preventie-medewerker.

Tegenwoordig zijn de meeste protocollen geautomatiseerd, medewerkers vullen een computerformulier in. Het maken van software gebeurt zelden door juristen. Zij leveren weliswaar de regeling aan die in een programma moet worden vertaald, maar de programmeurs maken de programma's. Daarmee is een nieuwe beroepsgroep (mede)verantwoordelijk voor de rechtsstatelijkheid van organisaties. Er is wel aandacht voor de gevolgen van ICT voor de rechtsstaat, Bovens pleit bijvoorbeeld voor informatierechten als onderdeel van het legaliteitsbeginsel.⁶ In de literatuur ontbreekt echter grotendeels aandacht voor de rechtsstatelijke kwaliteit van computerprogramma's of van *screen level*-medewerkers, zij die de programma's uitvoeren en de systeembeheerders).

In eerste instantie lijken computers en willekeur niet samen te gaan: besluitvormingsprogramma's zorgen er immers voor dat te veel menselijkheid wordt uitgebannen. Daaraan ontlonen zij, naast efficiencywinst, ook hun waarde. Toch kan het gebruik van computers willekeur met zich meebrengen. In de eerste plaats doordat zij en software dom zijn; ze werken met categorieën, met zwart en wit en zijn niet responsief. In de tweede plaats omdat software fouten kan bevatten en ten slotte omdat zij digitale vaardigheden vereisen, van klant en medewerker.

De programma's waarmee bijvoorbeeld vergunningen worden verleend, zijn gemaakt aan de hand

Regels zijn regels is niet genoeg, luidt de titel van het laatste jaarverslag van de Nationale ombudsman; het gaat immers om mensen

dat de directeur zich door leveranciers of vergunningaanvragers laat faiteren en bijbaantjes niet opgeeft, dan heeft dat zijn weerslag op de organisatie, zeker als hij niet voor goedbedoelde kritiek open staat, voortdurend bezuinigt en de werkdruk laat oplopen, hielenlikkers bevordert en zelfstandig denkende mensen wegwerkt.

De kans is groot dat de motivatie van medewerkers daalt. Slecht gemotiveerd personeel is niet goed voor rechtsstatelijkheid als organisatieeigenschap: zoals men zijn eigen mensen behandelt, zo behandelen zij veelal de klant. Een organisatie kan op die manier ontsporen: er is een doelverschuiving, overleven, machtspelletjes, ontevreden gemor en de burger verdwijnt op de achtergrond. De medewerkers willen vaak wel anders, maar voelen zij zich machteloos. Verandering moet daarom grotendeel door de leiding worden geïnitieerd, te beginnen met het eigen voorbeeldgedrag. Verder moet de leiding openstaan voor kritiek, ook als die niet goed uitkomt. Soms moeten leiders niet voor harde maatregelen terugschrikken. Vooral als een leidinggevende over de schreef gaat, mag dit niet worden getolereerd.

In een goed functionerende organisatie wordt kritiek van medewerkers gewaardeerd. De leiding gaat in open discussie over de taakuitvoering, de doelstelling

[6] M.A.P. Bovens, *De digitale rechtsstaat, beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat*, <http://www.law.uu.nl/rt/rt/bovens.asp>, 1998, p. 8.

van regels. Wetten en verordeningen worden vertaald in een beslisboom met ja/nee-vragen, voldoet de aanvraag aan de eerste vereiste, dan komt de volgende vraag in beeld die de medewerker met ja of nee moet beantwoorden of waarin een bepaalde categorie moet worden aangevinkt. Als het formulier is ingevuld, volgt vanzelf een beslissing, wel of geen vergunning (vaak gaat hier nog wel een controle door een toetsers overheen).

Als op een vraag geen simpel ja of nee te antwoorden is of als een bepaalde waardering van feiten moet worden gegeven voordat er ja of nee geantwoord kan worden of een categorie kan worden bepaald, dan wordt van de medewerker verwacht dat hij toch een digitaal antwoord geeft, ook al past dit niet in een van de voorgeprogrammeerde hokjes. Voor een deel kan dit worden ondervangen door de programma's te verfijnen.

Softwarebedrijven zijn afhankelijk van de aangeleverde informatie. Als deze tekort schiet, zullen de programma's dat ook doen. Vaak worden besluiten uitsluitend gemotiveerd met een verwijzing naar het systeem (onze computer heeft het zo berekend). In het systeem kunnen echter fouten zitten. Hoewel de programma's bedoeld zijn om het werk eenvoudiger te maken, kan dit in de praktijk tegenvallen. De kennis over de systemen ligt vaak niet bij de organisatie, waardoor zij niet kan controleren of deze goed werken. Burgers denken vaak ook dat het wel klopt en laten na in het geweer te komen. Het aanleveren en invoeren van de benodigde informatie om een besluit te nemen is mensenwerk. Burgers kunnen soms ook *on line* formulieren invullen. Uiteraard doen organisaties en ICT-bedrijven hun best formulieren gebruiksvriendelijk te maken, maar het vergt toch bureaucratische en digitale competentie, zeker als de digitale vorm de enige manier is om een aanvraag te doen of voor een besluit in aanmerking te komen.⁷

Informatievoorziening lost dit probleem maar ten dele op. Responsiviteit vereist dat een organisatie de burger znodig helpt bij het invullen van formulieren. Een ander punt is dat medewerkers, om welke reden dan ook, soms verkeerde informatie invoeren. Het laten rechtzetten daarvan kost grote moeite, vanwege het beroep dat wordt gedaan op de onfeilbaarheid van het systeem.

Digitaal machtsmisbruik

Al jarenlang is er aandacht voor integriteit. Ook bij het openbaar bestuur en bij de semi-overheid werken mensen die uit kunnen zijn op persoonlijk gewin of vergroting van hun macht en systemen manipuleren. Zij kunnen automatische for-

mulieren opzettelijk verkeerd invullen, waardoor zichzelf of anderen worden bevoordeeld. *Audits* worden ingezet voor steekproefsgewijze controles, die veelal uitmonden in adviezen om procedures te veranderen, meer controlemomenten in te bouwen en om systeembeheerders nog meer protocollen op te leggen. Het risico is dat er een schijn van integriteit ontstaat. Machtsbederf

Het is verstandig de juridische kennis van de systeembeheerder te vergroten en hem als controller in te zetten

kent ook subtielere uitingen: subjectieve besluitvorming, bevooroordeeldheid.⁸ Het voorkomen ervan is vooral een kwestie van cultuur en attitude, van het karakter van de organisatie. Met bewustwording en aandacht is de eerste stap gezet. De tweede stap is dat er bij recrutering zorgvuldig wordt gescreend en gekeken naar kwaliteit. Voor systeembeheerders geldt dat het verstandig is niet alleen technische vaardigheden te beoordelen, maar ook hun integriteit, inzicht in organisaties en de durf een kritische houding aan te nemen.

Een volgende stap is veel meer aandacht besteden aan de juridische en ethische kwaliteit van besluitvormingsprogramma's en van hen die ze gebruiken. Dit is niet alleen een omslag voor de organisatie die de programma's gebruikt, maar ook voor het ICT-bedrijf dat ze ontwikkelt. Het is verstandig de juridische kennis van de systeembeheerder te vergroten en hem als *controller* in te zetten.

Besluit

Organisaties varen vaak blind op het systeem dat zij gebruiken. Responsiviteit maakt daar geen deel van uit. Het streven naar verfijning kan er zelfs voor zorgen dat responsiviteit uit beeld verdwijnt. Maar een systeem is slechts een hulpmiddel bij de besluitvorming. Het ontslaat organisaties niet van de verantwoordelijkheid te blijven nadenken. Als het programma een bepaalde beoordelingsvrijheid biedt, moet deze duidelijk worden gesignaleerd en de gebruiker via het systeem hierin coachen. Een deel van de rechtsstatelijke verantwoordelijkheid komt dan (weer) bij uitvoerende medewerkers te liggen. Dat is, gezien de eisen van de moderne rechtsstaat, onontkoombaar en ook goed. Zij zijn meer gebaat bij vertrouwen, waardering en training dan bij nog meer instructies, protocollen en controlemomenten.

[7] J.A.G.M. van Dijk, *De Digitale kloof wordt dieper. Van ongelijkheid in bezit naar ongelijkheid in vaardigheden en gebruik van ICT*, SQM en Infodrome@United Knowledge, Den Haag 2003, p. 7
[8] P.C. van Duyne, *Machtsmisbruik in politiek en openbaar bestuur*, in: J.H.J. van den Heuvel (red.), *Ethiek in politiek en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma, 1995, p.130.